

Les villes : laboratoires d'une nouvelle démocratie

Les villes sont devenues de grands ensembles techniques de plus en plus complexes. Leur renouvellement, leur seul entretien impose des règles de fonctionnement très strictes. Mais ne considérer que ces critères d'analyse technique dans l'organisation des espaces urbains relève d'une erreur de jugement : construire des villes durables est une question économique, sociale, environnementale mais aussi démocratique par de nombreux aspects.

Le fonctionnement de la ville est nécessaire à la vie quotidienne des habitants mais ne concevoir une ville que comme un ensemble de choix techniques peut mettre en péril son équilibre politique. Tout investissement, que ce soit en infrastructures, en immobilier ou en équipements urbains, est porteur de choix politiques. Il en va des territoires ciblés, des options technologiques retenues, comme des tarifications appliquées. Toute ville est un lieu de tensions : nier ce qui ralentit le déroulé des choix techniques au motif que les concertations retardent la mise en œuvre des solutions expertes interpelle sur le modèle politique qui guide l'organisation de nos sociétés devenues urbaines. Il ne s'agit donc pas d'essayer de nier l'existence des conflits dans les villes en essayant d'en lisser la vie pour réduire ces formidables concentrations humaines à des ensembles techniques. Les villes sont aussi un lieu privilégié de mobilisation des ressources. La complexité du monde d'une part, l'incertitude sur le monde de demain d'autre part, obligent à repenser la place du citoyen dans le processus de décision afin d'élargir l'ensemble des opportunités considérées.

Dans une organisation sociale mécanique où les interdépendances entre individus et entre systèmes techniques sont limitées, l'optimisation interne de chaque système technique permet de maximiser la façon dont fonctionne la ville. Dès que la complexité tient à la façon dont différents systèmes s'articulent les uns aux autres, il devient nécessaire de ménager des espaces de discussion entre systèmes techniques. Ces espaces peuvent être réduits à des échanges entre techniciens pour gérer au mieux la compatibilité des outils technologiques. Quand la place des usages devient déterminante dans l'utilisation des systèmes ou quand la capacité à créer de nouveaux dispositifs devient un des éléments clefs du fonctionnement de la ville et de sa compétitivité par rapport aux autres territoires, il devient nécessaire d'ouvrir les espaces de discussion aux consommateurs ou usagers de la ville. C'est déjà le cas dans la plupart des secteurs d'activité où la qualité des informations recueillies auprès des consommateurs est déterminante pour améliorer les produits proposés. La seule différence est que nous sommes dans ici dans le cas tout à fait particulier où le consommateur-usager est le citoyen.

Crises économiques à répétition, crise environnementale, pessimisme de la population et crise politique larvée, les témoins sont nombreux d'un problème systémique. Nous sommes dans une situation d'incertitude prononcée quand aux formes spatiales et temporelles selon lesquelles notre avenir s'organisera. Cette indécidabilité radicale a des conséquences sur les villes et les territoires. Les espaces urbains sont le produit plus ou moins heureux de la rencontre entre des décisions à

court, moyen et long terme : ils sont le lieu s'inscrivent les rapports au passé et au futur et où les différentes temporalités s'hybrident. Le raccourcissement des horizons de rentabilité exigés par les investisseurs fait courir le risque d'une rupture entre la ville et les réalisations immobilières ou les infrastructures envisagées. Cette tendance est d'autant plus problématique que la situation d'incertitude dans laquelle nous sommes invite à ne pas figer nos espaces dans des usages définitifs. Cette exigence de mutabilité ne saurait se réduire à la seule enveloppe des bâtiments. Elle engage l'agencement de nos villes et nos quartiers jusqu'à la façon d'y vivre. Cela suppose toutefois d'assumer la possibilité de conflits d'usage entre les différents utilisateurs de la ville mais aussi entre ses utilisateurs actuels et à venir. Instruire de telles questions oblige non seulement à considérer les différentes options techniques pour résoudre un problème urbain mais aussi à mettre en question le cadre de réflexion dans lequel les différents scénarios et hypothèses ont été bâtis. Cela renvoie à un espace de discussion élargi, politique.

Dans les deux cas, le dépassement des difficultés actuelles à construire une ville durable passe par une transformation des modes de travail. La logique de projet dans laquelle nous sommes aujourd'hui conduit successivement chaque acteur de la chaîne de production urbaine à se saisir du projet à son tour en faisant au mieux de ce qu'il peut compte tenu du contexte dans lequel il intervient et de ses contraintes propres. Un projet urbain apparaît ainsi comme la somme de toutes les contraintes accumulées : quelles que soient les bonnes intentions initiales des porteurs du projet, toute originalité sort laminée d'un tel circuit. L'enjeu serait d'inverser cette logique en recherchant collectivement le plus grand dénominateur commun plutôt qu'en se laissant imposer le plus petit commun multiple. Cela suppose une modification en profondeur de la façon de faire nos villes collectivement. Les modalités de décision collective seront affectées par le besoin de garantir un suivi longitudinal des territoires, mais cela peut se faire en réaffirmant simultanément le rôle et la légitimité de chacun : l'élu, l'expert et la population.

Ville durable, ville rentable ?

Les grandes villes se construisent sur la base d'équilibres inter-temporels précaires : les investissements ne sont réalisés aujourd'hui qu'à l'aune des capacités de remboursement escomptées pour 'demain'. Or celles-ci sont gagées sur les revenus générés par des investissements effectués en vue de préparer 'après-demain'. Cet enchaînement lie le développement des infrastructures et de l'immobilier au développement réel de l'économie locale. Lorsque les cycles s'accélèrent, le chemin d'équilibre de la croissance urbaine peut-être rompu. Dans le contexte d'une ville financière, l'organisation des espaces urbains est perturbée à la fois dans l'espace et dans le temps. Le temps (court) de la rentabilité de projets immobiliers réalisés suivant un horizon de 7 à 9 ans conduit à des projets spécialisés répondant à des besoins spécifiques. Les projets présentant un retour sur investissement inférieur à celui exigé par les marchés ne sortent alors pas de terre (ou avec difficulté). Dans l'espace urbain, cela nourrit l'accumulation au même endroit de projets servant les mêmes intérêts et les mêmes fonctions. Cette spécialisation se fait à l'envers des préoccupations d'intégration fonctionnelle et de mixité économique sociale qui sont au cœur des enjeux de durabilité.

Les états futurs pris en compte et pondérés par les investisseurs lors de décisions engageant des fonds pour de nombreuses années, ne peuvent par définition intégrer que des événements

probabilisables. Or, à l'échelle de temps d'un investissement immobilier ou foncier, l'avenir est très largement inimaginable. Cela souligne une caractéristique centrale de notre temps : nous devons préparer nos sociétés et nos territoires à affronter une époque dont les termes ne sont pas connus.

Il n'y a pourtant pas de fatalité à cela. Le grand Paris est un exemple du fait que l'enjeu auquel nous faisons face est moins de convaincre les investisseurs de l'existence d'une demande que de garantir la rentabilité des investissements. Or, la production de richesses, de biens et de services suit des logiques prudentielles : la rentabilité des projets est estimée en situation d'incertitude. Il suffit donc, pour améliorer l'espérance de gain, de gagner en sécurité ce que l'on perd en rendement.

Cette situation renvoie moins à la capacité de nos villes à choisir et mettre en œuvre des solutions techniques adaptées qu'à leur capacité à sécuriser un environnement alors que le reste du monde est mouvant et à inventer en permanence des solutions pour des problèmes toujours nouveaux. Il s'agit moins de trouver la meilleure solution que d'assurer que la société locale sera toujours capable de résoudre les problèmes qui se poseront à elle. Ce besoin de formuler les problèmes avant de forger des solutions requiert des chercheurs autant que des ingénieurs, des juristes autant que des avocats. Surtout, cette exigence de fluidité incluant jusqu'aux cadres sociétaux interroge sur les limites d'une société technique à aborder des enjeux renvoyant au politique.

La ville comme lieu d'accumulation : mutabilité du bâti et durabilité du cadre habité

La spécification des bâtiments et la pré-détermination des fonctions urbaines qu'ils induisent figent l'usage et la destination d'un territoire pour une période dépassant largement la durée de vie de l'investissement. Qu'il soit amorti en 7, 15 ou 20 ans, un bâtiment a vocation à occuper le foncier pendant 30 ou 40 ans. Sauf à imaginer une brutale diminution des coûts de démolition ou une décote très importante du bien, le bâti historique a vocation à rester en place : les bâtiments ne sont pas faciles à démolir et les coûts de démolition ne sont pas intégrés dans le calcul d'amortissement au moment de la construction. C'est a fortiori le cas si la reconversion doit s'accompagner de travaux de dépollution.

La mutation peut prendre plusieurs décennies et la valeur du foncier, souvent négative, ralentit d'autant le processus. Un tel phénomène a par exemple été observé sur une grande partie de la première couronne parisienne : les terrains industriels du nord-Est francilien ont mis plus de quinze ans à pouvoir être réinvestis. De même, le foncier occupé par les hypermarchés construits dans les années 1980 commence juste à être valorisé et densifié, alors qu'il s'agit la plupart du temps d'opérations très faciles eu égard à l'emprise des parkings qu'il suffit de lotir. La spécialisation spatiale et fonctionnelle a donc des conséquences de très long terme dans la dynamique urbaine : les interventions seront d'une toute autre ampleur et d'une complexité bien plus grande quand il s'agira d'intervenir sur des bâtiments plus consistants ou des ensembles urbains plus importants, qu'il s'agisse des grandes zones d'activité ou des parcs de bureau poussés comme des champignons au bord des rocares.

Nous avons beau en avoir conscience, nous continuons à construire nos territoires de cette manière. La multiplication des immeubles de bureau entourés de parkings conduit ainsi à installer pour longtemps un ruban d'immeubles au sein duquel il sera très compliqué d'intervenir pour le diversifier

ou le densifier. La même chose se passe pour les quartiers d'habitation : de la même manière que l'on a construit de grandes barres de logements dans les années 1950 et 1960 sans se préoccuper du vieillissement de ces territoires, nous construisons aujourd'hui des hectares de lotissements sans considération pour leur capacité à muter ni le coût économique et social de leur vieillissement.

Cette situation est en partie la conséquence de normes de construction différentes entre bâtiments à usages de logement et ceux à usage professionnel ou entre les différents usages professionnels (logistique, industrie, bureau, etc.). Qu'il s'agisse de contraintes juridiques ou de formes architecturales, l'usage d'un bâtiment est de plus en plus spécifiée et figée dès sa conception. Vouloir influencer sur cela suppose de multiplier les contraintes de mixité (des usages, des fonctions, des activités, etc.) et affecte la rentabilité des bâtiments en faisant peser un risque sur la possibilité même qu'ils sortent de terre. Ce risque doit pouvoir être compensé par la valeur urbaine d'un bâtiment ou un quartier susceptibles d'évoluer et se transformer au fil des années. La facilité des opérations à muter et se recycler en fin de vie n'est à l'évidence pas encore correctement valorisée.

L'adoption de règles comptables renouvelées serait sans doute nécessaire, basées sur des critères spatiaux et temporels différents. On ne considère aujourd'hui que l'enveloppe du bâtiment et sa consommation énergétique directe, pas les contraintes qu'il impose au quartier environnant. Une discussion large doit être engagée, quitte à assouplir les normes HQE, pour en élargir l'acceptation à la façon dont le bâtiment s'insère dans le quartier et dans les mobilités urbaines. La qualité d'un bâtiment vient autant de son intégration au bâti existant que de sa capacité à revivifier et entretenir le tissu urbain tout au long de sa vie. De même une appréciation des coûts sur l'ensemble de la durée de vie du bâtiment, recyclage compris doit être entreprise.

La durée des immobilisations, très importante, rend «également nécessaire la prise en compte des coûts de gestion et des coûts de fin de vie dans les bilans d'opération. Le défaut d'entretien des grands quartiers d'habitat social est une des conséquences directes de la disjonction entre coûts d'investissements et coûts de gestion. De la même manière, l'intégration des coûts de requalification ou de mutation du bâti en fin de vie apparaît nécessaire.

De l'immobilier à la ville : le développement local gage de durabilité

Considérer la valeur urbaine de chaque construction renvoie à une échelle d'appréhension et de construction du territoire plus large. Les grands groupes d'immobilier ne s'y trompent pas qui raisonnent de plus en plus souvent en terme de promotion urbaine : le quartier s'affirme comme une échelle pertinente pour décliner des projets urbains de manière opérationnelle, que ce soit en requalification ou en création pure. Cette échelle ne saurait enfermer les quartiers ou les communes sur eux-mêmes ; la recomposition des modes de construction de nos espaces urbains donc renvoie à la transformation en cours des compétences et des pouvoirs entre les différents acteurs et institutions locales.

De manière très pratique, la montée en puissance de grands groupes urbains renvoie au partage des compétences dans la conduite des projets. Les relations sont de plus en plus déséquilibrées entre d'une part les élus et leurs services techniques qui contrôlent le plus souvent la maîtrise d'ouvrage et d'autre part les porteurs de projet qui pilotent la maîtrise d'œuvre et concentrent toujours plus la

compétence technique. La crise des carrières dans la fonction publique qui divertit les jeunes les plus brillants du service public et prive simultanément d'horizon les personnels qualifiés actuellement en activité fragilise la fonction territoriale comme l'ingénierie publique. Elle n'est pas sans conséquence sur le portage des projets urbains : l'intervention de grands acteurs sur quelques quartiers et quelques fonctions, la généralisation des normes en matière de construction alors que la maîtrise d'ouvrage est fragilisée peut conduire à une déclinaison mécanique des normes sans regard pour le contexte local.

Il ne faut évidemment pas donner dans le simplisme : cet appel au contexte est partagé par certains acteurs privés tandis que certains élus ne rêvent que de standardisation. Reste qu'il est compliqué de faire aboutir cette philosophie du contexte dans des programmes car cela implique une appropriation et une valorisation des spécificités locales par tous les acteurs de la chaîne immobilière alors même que chacun lit de manière spécifique le « contexte » local. Cela suppose donc à la fois plus de travail au niveau de la pré-programmation des opérations mais aussi un travail plus collectif tout au long du programme, des aménageurs aux architectes en passant par les agents commerciaux.

Dans cette perspective, il ne doit pas seulement question de valoriser les qualités physiques de chaque lieu mais de mettre aussi en valeur ses qualités humaines : la ville est autant faite d'usages et de pratiques que de bâtiments. Cela pose la question de la représentation et de l'expression de ces éléments d'identité locale. Il s'agit donc de trouver les modalités de construction et de portage collectif de ce récit local en l'ouvrant à la fois à l'histoire du lieu et à sa transformation puisqu'il s'agit quand même, en définitive, de le transformer.

Les limites du jeu des associations, des conseils de quartiers ou des conseils municipaux spécifiques (anciens, jeunes, enfants, étudiants, etc.) ont largement été pointées : s'ils diversifient les sources de parole, ils conduisent le plus souvent à une multiplication d'intérêts particuliers plus qu'à la recherche d'un intérêt général plus large. Les élus comme les experts (publics et privés) ont besoin pour sécuriser et améliorer les projets de s'appuyer sur une démocratie qui soit plus constructive que simplement participative. Il faut donc inventer de nouveaux outils pour permettre à cette démocratie urbaine de fonctionner efficacement : l'inscription des opérations dans le temps du territoire et de ses habitants suppose de passer d'une logique projet (ou de schémas) à une logique de processus dont les logiques et le portage institutionnel reste à inventer.

Construire du sens commun

La capacité de tous les acteurs concernés à peser sur l'orientation des projets met en question les systèmes de décision traditionnels. Alors que la crise de la démocratie représentative s'accroît, les modalités d'association des populations aux décisions n'évoluent pas. Si l'élaboration de projets urbains est parfois un outil de mobilisation de la population à l'occasion d'expositions ou de concertations sur le choix des projets, la façon de faire la ville avec ses populations reste une question ouverte.

Il ne faut donc pas se réjouir d'un affaiblissement des corps techniques (qu'ils soient centralisés ou décentralisés) au motif que cela signerait la fin des technostructures qui ont produit une ville sans vie, organisée en zones fonctionnelles. D'une part, les logiques marchandes tendent à reproduire la

même forme urbaine fonctionnaliste que celle héritée des grands plans des années 1950. D'autre part, la singularité des projets urbains se crée dans les controverses. Sans habitants, ni services techniques, les élus seront face aux groupes de promotion qui dérouleront des opérations rentables sans véritablement adapter leur projet au plus près du territoire. De même les seuls habitants ne sauraient être une alternative à la situation actuelle. Il faut en effet être capable de structurer les termes du débat local, faute de quoi les oppositions dégénèrent en conflits ouverts.

La singularisation de chaque opération dépend ainsi de la capacité à y décliner une expression de l'intérêt général. Cela suppose de modifier en profondeur l'échelle et la temporalité des programmes urbains. Les outils et les formes institutionnelles accompagnant la transformation de nos villes sont donc à réinventer, de même que l'ancrage démocratique des choix publics.